

مستجدات تحضير ومناقشة والمصادقة على مشروع قانون المالية للسنة

في ظل القانون العضوي 15-18

Developments in preparing, discussing and approving the draft financial law for the year under the Organic Law 18-15

أكحل محمد *

جامعة باتنة 1 - الجزائر

akhalameur@gmail.com

تاريخ النشر: 2021/12/31

تاريخ القبول: 2021 / 10 / 28

تاريخ الارسال: 2021 / 05 / 16

ملخص:

شكل استصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 15-18 لحظة مهمة في مسار البحث عن تحسين أداء المالية العمومية، سعى المشرع من خلاله لإعادة صياغة عملية اتخاذ القرار المالي العمومي والمصادقة عليه من منظور يهدف إلى إصلاح معمق للتسيير العمومي وتحقيق فعالية الإنفاق العمومي، خاصة في مرحلة تحضير وتقديم مشروع قانون المالية للسنة ثم مناقشته والمصادقة عليه، لكنه سيصطدم في الواقع بمقاومة داخلية من الجهاز البيروقراطي الذي يرفض الإصلاح حفاظا على امتيازاته، وعدم قدرة للبرلمان على استرجاع صلاحياته المالية بفعل غياب الاستقلالية، ما يجعل جوهر الإصلاح المالي متعلقا بإصلاح الدولة.

كلمات مفتاحية: مشروع قانون المالية. إصلاح. النتائج. البرلمان.

Abstract:

The organic law 15/18, which is related to the finance laws, constituted an important factor for improving the performance of public finances. By using that law, the legislator seeks to reformulate the public financial decision-making process. Moreover, the legislator approved it aiming at a profound reform of public management and achieving the efficiency of public spending. The usage of this law is important especially at the stage of preparing and submitting the finance law draft for the current year and discussing and approving it. However, the law will collide with internal resistance from the bureaucratic apparatus that refuses the reform to preserve its privileges. In addition to the inability of Parliament to regain its financial authority due to the absence of independence. This makes the financial reform related to the reform of the state.

Keywords: finance law draft. Reform. Results. Parliament.

مقدمة

شهدت الجزائر مع نهاية ثمانينات القرن الماضي تحولات عميقة على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، شكلت أزمة تسيير المالية العمومية إحداها، حيث أبان القانون الإطار 17-84 المتعلق بقوانين المالية¹ عن اختلالات عميقة، دعت لإدخال تعديلات متتالية عليه ليتوافق مع التحولات المتسارعة التي عرفها العالم وكانت لها انعكاساتها على آليات تسيير المالية العمومية، ما جعل إصلاحه ضرورة تفرضها الظروف الداخلية، وتمليها مواكبة التطورات الدولية في مجال تسيير المالية العمومية². أفضى هذا لمباشرة إصلاح ميزانياتي بداية من سنة 2001 تحت تأثير الضغوط الداخلية واستجابة للمطالب الخارجية.

يمثل مشروع قانون المالية للسنة أهمية بالغة باعتباره يعكس الخيارات السياسية والاقتصادية والمجتمعية، ويترجمها في برامج ومخططات قطاعية تتولى تنفيذها الحكومة، لذا تجسد عملية تحضيره وإعداده ثم عرضه ملامح السياسة المالية العمومية للحكومة وللدولة، ويمر قانون المالية للسنة بمراحل تبدأ بمرحلة تحضير وإعداد مشروع قانون المالية، وتنتهي بتقديم القانون المتضمن تسوية الميزانية (قانون ضبط الميزانية)، وتعتبر مرحلة تحضير مشروع قانون المالية مرحلة مهمة في مسار قانون المالية توكل مهمتها للسلطة التنفيذية، وقد عرف تطبيق القانون الإطار 17-84 المتعلق بقوانين المالية والقوانين المعدلة له عدة اختلالات نتيجة عدم وجود توازن حقيقي بين السلطة التنفيذية والتشريعية في مرحلة تحضير وإعداد قانون المالية، فتمتع الأولى بصلاحيات واسعة في عملية تحضيره وإعداده ثم عرضه وإدخال تعديلات عليه، في حين يقتصر دور الثانية على عملية المناقشة المحدودة والاعتماد في ظل الشروط الدستورية، والإجرائية المقيدة لإدخال تعديلات على مضمون مشروع قانون المالية المقدم من قبل الحكومة.

وقد شرعت الجزائر في مسار الإصلاح المالي والميزانياتي بداية من سنة 2001 لمواكبة التحولات العالمية في مجال تسيير المالية العمومية³، وشكل تبني القانون العضوي 15-18⁴ تنويعا لهذا المسار وهدف لإحداث تحول عميق في عملية اتخاذ القرار المالي الميزانياتي لغرض تحسين عملية تحضير مشاريع قوانين المالية وتقديمها، وكذا مناقشتها والمصادقة عليها بالسعي لتعزيز شفافية المالية العمومية، وتقوية دور البرلمان في عملية صناعة القرار المالي العمومي.

ولهذا فإن البحث يهدف إلى:

- عرض ما جاء به القانون العضوي 15-18 من جديد في مرحلة تحضير وإعداد مشاريع قوانين المالية لغرض جعلها أكثر شفافية ووضوحا، وتعبيرا عن اختيارات الحكومة.
- التطرق لمستجدات القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية في مرحلة إبداع مشاريع قوانين المالية ومحتواها ثم المصادقة عليها.

في هذا السياق يحاول البحث الإجابة عن إشكالية رئيسية:

ماهي مستجدات القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية في مرحلة تحضير وإعداد مشروع قانون المالية للسنة ثم مناقشته والمصادقة عليه؟

للإجابة عن هذه الإشكالية تم تقسيم البحث إلى عنصرين رئيسيين:

1- تحضير مشروع قانون المالية للسنة في ظل القانون العضوي 15-18 بين استمرار هيمنة السلطة التنفيذية ومحاولة تعزيز سلطة البرلمان بتكريس مرحلة للتشاور.

2- المناقشة والمصادقة على مشروع قانون المالية ودور البرلمان بين التقييد والتجريد.

-أهمية الدراسة:

يشكل قانون المالية أداة رئيسية لتنزيل السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية فهو المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد والسياسة والاجتماع في دولة ما، والجزائر جعلت من هذه الوثيقة وسيلتها المفضلة للتعبير عن السياسة المراد انتهاجها، لذا تتجلى أهمية دراسة القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية في كونه يعكس بصدق علاقة السلطات وتفاعلاتها.

-منهج الدراسة:

تقتضي طبيعة الموضوع الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال التطرق للمواد القانونية المتعلقة بعملية تحضير مشروع قانون المالية للسنة ثم مناقشته واعتماده، وتحليل المستجدات التي حملها القانون العضوي 15-18، ودراسة مدى مساهمتها في تعزيز شفافية تسيير المالية العمومية، وجعل مناقشة الميزانية في صميم المناقشة البرلمانية بحثا عن إعادة التوازن في علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية في المجال المالي والميزانياتي.

جاء القانون العضوي 15-18 ليستجيب لضرورة التطابق مع أحكام الدستور والحكمة الجيدة وينسجم مع المرجعية الدستورية تطبيقا لأحكام المادة 141 من دستور 2016⁵، "يفرض طابع القانون العضوي نفسه على المستوى القانوني، إذ يعد الدستور القانون العضوي الخاص بقوانين المالية من القوانين العضوية، وبالتالي سيصبح له من الناحية القانونية قيمة أكبر من تلك التي تتمتع بها قوانين المالية نفسها"⁶. وعليه يعد إصلاح القانون 84-17 وتبني القانون 15-18 ضرورة ملحة تفرضها متطلبات الشكليات الدستورية⁷، ولضمان تطبيق أحكام الدستور والمحافظة على الأمن القانوني يجب مراعاة قواعد الاختصاص في الميدان المالي والميزاني لضمان حسن تسيير المالية العمومية.

يعتبر مشروع قانون المالية من بين المشاريع المستحوزة على اهتمام رجال السياسة والاقتصاد والاجتماع والاعلام، كما يحظى بمتابعة المواطنين لارتباطه بشؤون حياتهم اليومية والمستقبلية، يتم استعمال كلمة "قانون المالية" للتعبير عن قانون المالية للسنة، كما يتم استعمال "قانون المالية السنوي" أو "الابتدائي" أو "القانون الأساسي" للدلالة على نفس الوثيقة التي تُقر وتُرخص لكل سنة مدنية مجموع موارد، وأعباء الدولة الموجهة لإنجاز برامج الدولة طبقا للأهداف المحددة والنتائج المنتظرة التي تكون محل تقييم⁸.

أولاً: تحضير مشاريع قوانين المالية وتقديمها

يهدف القانون 15-18 إلى تحديد الإطار العام الذي تسجل فيه قوانين المالية، وكذا الكيفيات المتعلقة بتحضيرها والمصادقة عليها وتنفيذها، كما يروم تحقيق هدفين رئيسيين هما:

- إصلاح إطار التسيير العمومي وتوجيهه نحو النتائج.
- تعزيز شفافية المعلومات الميزانية.

1: إصلاح إطار تحضير واعتماد قانون المالية

يسعى المشرع من خلال تحديث الإطار القانوني الذي ستؤسس عليه قوانين المالية لإحداث تحول جذري في منطق عملها، بهدف إعادة تشكيل عملية صنع القرار المالي من أجل تحسين إطار تسيير المالية العمومية، وتحقيق فعاليتها والتحكم في الإنفاق العمومي، ولمواربة التحولات العالمية في هذا المجال، بتأسيس إطار تسيير المالية العمومية على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، ومحاولة تحقيق مزيد من الشفافية في تسيير المالية العمومية بتحسين مضمون وتقديم مشاريع قوانين المالية لتعزيز دور البرلمان في مناقشة قانون المالية، وذلك بالرفع من جودة وموثوقية المعلومات المقدمة إلى البرلمان من طرف الحكومة.

1-1: إصلاح إطار التسيير العمومي وتوجيهه نحو النتائج

الحرص على تحقيق تحسين أداء المالية العمومية وفعاليتها، والتحكم في الإنفاق العمومي جعل الدول والحكومات تبحث عن أنجع السبل والآليات الكفيلة بذلك، في هذا السياق يتم تقديم الآليات والأساليب المتبعة في تسيير ميزانيات القطاع الخاص والشركات الخاصة باعتبارها تمثل نموذجا ناجحا أثبتت فعاليتها يمكن نقله لتسيير مالية الدولة، يعتمد النموذج المتمحور حول إدماج مفهوم الأداء في التسيير المالي العمومي على مؤشرات النتائج كأساس لتحديد الإيرادات والنفقات، في هذا السياق تنص المادة 2 من القانون 15-18 على اعتماد مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة مع ضرورة خضوعها للتقييم⁹، وعليه سيتم ربط النفقة العمومية بتحقيق النتائج من خلال توجيه النفقات العمومية نحو منطق النتائج عوض منطق الوسائل المطبق في القانون 84-17 بهدف تقوية فعالية وأداء السياسات العامة، وتحسين جودة المرافق العمومية المعنية بتقديم الخدمات للمواطنين.

1-2: تعزيز شفافية المعلومات الميزانية

ترتبط شفافية المالية العمومية والميزانية خصوصا بحجم المعلومات والإحصاءات المتعلقة بمختلف أنواع الإنفاق والإيرادات، وموثوقيتها وتوفرها في الوقت المناسب وإتاحتها للجميع¹⁰، في هذا السياق جاء القانون 15-18 ليوفر عددا من التقارير والملاحق التفسيرية التي تتيح لممثل الشعب ونوابه المساهمة في صناعة القرار المالي وتنفيذه ورقابته، وهو ما تناولته المواد 72، 75، 76، 87 منه.

يشير عدد التقارير الواجب على الحكومة توفيرها خلال مراحل تحضير إعداد، وتنفيذ قانون المالية للسنة اهتمام المشرع بتوفير قدر هام من المعلومات ستنجح مشاركة الفاعلين غير الحكوميين في عملية صناعة

القرار المالي، وكذا رقابة ومساءلة المسؤولين والمسيرين عن كيفية تسييرهم للمال العام، ومدى تحقق النتائج المعلن عنها في مخطط عمل الحكومة، وفي سياق تعزيز مبدأ الشفافية المالية العمومية سيكون لقوانين المالية وحدها التشريع لمقتضيات لها تأثير على موارد والتزامات مالية الدولة¹¹، كما تناول القانون 15-18 في الفرع الجزئي الأول رخص الميزانية في المادة 23 في فقرتها الثالثة عدم إمكانية تعديل الاعتمادات المالية إلا ضمن الشروط المنصوص بموجب القانون.

يسعى المشرع إلى تكريس المزيد من الشفافية في تسيير المالية العمومية، بالانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية البرامج القائمة على النتائج التي سيكون لها نتيجة مباشرة بتجديد عرض وتقديم مشروع قانون المالية عبر إدخال نظام تصنيف جديد للإنفاق العام، وتحديث وثائق الميزانية وتبسيط وإثراء ونشر معلومات الميزانية

2: نحو مزيد من الشفافية في طرق عرض وتقديم مشاريع قوانين المالية

حاول المشرع تجسيد الشفافية في تسيير المالية العمومية من خلال:

2-1: اعتماد تصنيف جديد للميزانية

وذلك بتطبيق موحد لمبدأ التخصيص عبر توحيد ميزانيات التسيير والاستثمار والنقل في حساب واحد، والمجسد في التخصيص الجديد الذي ينص على وضع برامج عوض قطاعات وأبواب، مع مواصلة استعمال مفاهيم التسيير والاستثمار والنقل كعناوين وليس كميزانيات مستقلة، ليصبح التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات التصنيف الرئيسي لميزانية الدولة¹²، ويشكل البرنامج وحدة تخصيص الاعتمادات المالية¹³، أو حسب التخصيص فيما يتعلق بالاعتمادات المالية غير المخصصة¹⁴، كما جمع أعباء ميزانية الدولة حسب التصنيفات الواردة في المادة 28 منه القانون 15-18 .

يأتي تبني هذا التصنيف لجعل الرخصة البرلمانية التي سيتم تقديمها من خلال هذا القانون العضوي الجديد على أساس الأهداف الواجب تحقيقها وقياسها عبر مؤشرات الأداء في سياق عملية تطوير شاملة لكيفية تخصيص الاعتمادات المالية، وتعكس تحولا مهما في مدونة الميزانية للتوافق مع المعايير الدولية وتعكس "هيكلًا عامًا أكثر استراتيجية"¹⁵.

تشكل التصنيفات الأربع الجديدة الواردة في المادة 28 من القانون 15-18 والتي تعتبر مستقلة عن بعضها البعض لكنها تجعل من الممكن تقديم ميزانية برنامج لكل وزارة بطريقة متكاملة، لأن الأنواع الأربعة للتصنيف يدعم بعضها بعضا، وتسمح بتشكيل نظام قادر على تنفيذ ميزانية برامج.

لا يعني هذا العدد من المعايير أن هنالك تداخلا بينها أو أنها مستقلة تماما عن بعضها البعض، ولكنها متكاملة فيما بينها وتسمح في نفس الوقت بمعرفة¹⁶:

-الوحدة الإدارية المسؤولة عن النفقة.

-النتائج المنتظرة من هذه النفقة طبقا للأهداف.

-الطبيعة الاقتصادية لهذه النفقة.

-ارتباط هذه النفقة بوحدة من المهام الكبرى للدولة.

إن التصنيف الجديد هو جزء من الاهتمام الأكبر بتنفيذ التسيير المتمحور على النتائج في المالية العمومية الجزائرية، حيث سيسمح بعرض أكثر شفافية لمالية الدولة، ويساهم في إرساء مبدأ الأداء في التسيير المالي العمومي العامل المهم في تجسيد فعالية الإنفاق العمومي.

2-2: إثراء الوثائق المرفقة لمشروع قانون المالية:

يتطلب الانتقال من وضع ميزانية الوسائل استنادا إلى ميزانية البرامج المتمحورة حول النتائج ضرورة إجراء مراجعة لوثائق الميزانية، وهو ما يعني كذلك بالضرورة الانتقال من منطق قائم على المدخلات (الوسائل) إلى منطق قائم على المخرجات (النتائج)، أدى تبني هذا المنطق إلى زيادة في حجم وطبيعة ونوعية المعلومات التي سيكون على الحكومة تقديمها خلال جميع المراحل التي يمر بها مشروع قانون المالية للسنة.

-الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية للسنة تتضمن تقريرا عن الوضعية الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط، بالإضافة إلى ملاحق تفسيرية ووثائق مجمعة في ثلاثة أحجام تتعلق بمشروع ميزانية الدولة، وتقرير عن الأولويات الاقتصادية يعده كل وزير وكل مسؤول عن مؤسسة عمومية، التوزيع الإقليمي لميزانية الدولة¹⁷.

يعكس حجم هذه الوثائق المرفقة ونوعيتها، والمعدة حسب كل برنامج، والمتمحورة حول النتائج، والمكتسية طابعا سنويا ومتعدد السنوات توجهها نحو تبني ميزانية البرامج، وإضفاء مزيد من الشفافية في تسيير المالية العمومية، وإتاحة قدر مهم من المعلومات لممثلي الشعب قبل مصادقتهم على مشروع قانون المالية للسنة.

-الوثائق المرفقة بقانون المالية التصحيحي: سيكون على الحكومة أن ترفق تقريرا تفسيريا للتعديلات المدرجة في قانون المالية للسنة وأي وثيقة من شأنها تقديم معلومات ضرورية ومفيدة¹⁸.

-الوثائق المرفقة بالقانون المتضمن تسوية الميزانية:

سعى المشرع لإثراء الوثائق الواجب إرفاقها عند عرض القانون المتضمن تسوية الميزانية المقدم كل سنة بملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الميزانية، والحسابات الخاصة للخزينة، وعمليات الخزينة، وكذا حساب عام للدولة، وتقرير وزاري للمردودية يوضح مدى بلوغ الأهداف المتوقعة والتي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعاينة¹⁹، كما يتم إرفاق القانون المتضمن تسوية الميزانية بتقريرين لمجلس المحاسبة يتضمن الأول نتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المعنية على ضوء النتائج المنفذة، ويتعلق الثاني بتصديق حسابات الدولة وفق مبادئ النظامية والصدق والوفاء مدعم بتقرير يبين التحقيقات التي تم إجراؤها لهذا الغرض²⁰.

عمل القانون 15-18 على إثراء الوثائق المرفقة لمشروع قانون المالية للسنة ولقانون المالية التصحيحي، وكذا قانون تسوية الميزانية بشكل كبير خاصة في مرحلة المصادقة على قانون المالية للسنة ثم في مرحلة الرقابة عليه. ويأتي هذا الإثراء استجابة للنهج الذي تبناه باعتماد الميزنة القائمة على النتائج التي تتطلب تحسينا كميا ونوعيا للمعلومات المقدمة للبرلمان، ولكنه أيضا كجزء من سعي الجزائر لتجاوز الانتقادات المستمرة الموجهة لها من قبل الهيئات الدولية في مقدمتها صندوق النقد والبنك الدوليين في تقاريرهم مثل: تقارير الامتثال للمعايير ومدونات السلوك RONC²¹.

تشكل المعلومات الدقيقة الصادقة ذات الجودة والمتوفرة في الوقت المناسب عاملا حاسما في اتخاذ القرار المالي الصحيح الذي يساهم في تجسيد الأهداف المرجوة من التسيير الفعال، ويحقق ترشيد الإنفاق العمومي، ويحد من أشكال التبذير والإسراف.

3: تحضير مشاريع قوانين المالية نحو تبني منظور استراتيجي

تُسند مهمة تحضير مشروع قانون المالية في ظل القانون 15/18 للوزير المكلف بالمالية الذي يتمتع بدور مركزي يعكس بقاء المبادرة في المجال المالي والميزانياتي في يد السلطة التنفيذية، كما حمل القانون العضوي الجديد بعض التعديلات كما هو الحال بالنسبة للجدول الزمني للتحضير والذي سيكون أكثر شمولاً، وعمل على ترقية مبدأ الصديق الميزانياتي وإدراجه كقاعدة قانونية جديدة تعكس الاهتمام بتكريس مفاهيم الحكامة المالية.

3-1: النص على مرحلة تشاور في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة

يؤسس القانون العضوي 15-18 لمرحلة تشاورية تسمح بمشاركة الحكومة للبرلمان عبر تقرير يتضمن تطور وضعية الاقتصاد الوطني وتوجيه المالية العمومية، ببدء نقاش سابق لتقديم مشروع قانون المالية، ما يعتبر ضمانا إيجابية لمشاركة في مرحلة التحضير التي تحتكرها السلطة التنفيذية، وانفتاحا سيسهم في تعزيز دور البرلمان في المجال المالي، والذي يمكن أن يُتبع بمناقشة بالبرلمان دون تصويت²².

يعتبر النص صريحا على ضرورة إعلام البرلمان وإشراكه قبل تاريخ إيداع مشروع قانون المالية للسنة، ليتسنى معرفة تطور الوضعية الاقتصادية والمالية للبلاد.

3-2: بقاء سلطة تحضير مشاريع قوانين المالية في يد السلطة التنفيذية ممثلة في الوزير المكلف بالمالية

الذي يقوم تحت سلطة الوزير الأول بتحضير مشاريع قوانين المالية التي يتم عرضها في مجلس الوزراء²³، كما يتم عرض أي مشروع ذي طابع تشريعي أو تنظيمي من شأنه أن يكون له أثر مباشر أو غير مباشر على ميزانية الدولة على الوزير الأول ويحظى بموافقة بناء على رأي الوزير المكلف بالمالية²⁴.

يتمتع بموجب هذا القانون الوزير المكلف بالمالية بصلاحيات واسعة وموقع متفوق على باقي الوزراء يخوله إبداء الرأي والتدقيق في أي نص تشريعي أو تنظيمي سيكون له أثر مالي مباشر أو غير مباشر، وهو الأمر الجديد مقارنة بالقانون 84-17 الذي لم يشر صراحة للجهة المختصة بتحضير مشاريع قوانين

المالية²⁵، و في المقابل يحمله مسؤولية يكون لها تبعات سياسية كبيرة على التوزيع الأفقي للسلطة المالية العمومية.²⁶

3-3: تعديل في دورة الميزانية وتقنيات تحضيرها

لا سيما فيما يتعلق بمرحلة إعداد مشروع قانون المالية، على الرغم من أن مراحل المصادقة والتنفيذ والمساءلة ستخضع فقط لتغييرات طفيفة، إلا أن مرحلة التحضير ستمتد بداية من التخطيط والتحضير للميزانية أي مدة خمسة عشر (15) شهراً تبدأ من خطاب الميزانية للسنة رقم 1 من قبل وزير المكلف بالمالية في أوائل شهر أكتوبر من السنة الثانية (ن-2)، وقد حددت المادة 71 من القانون 15-18 تاريخ 07 أكتوبر كأقصى حد من السنة التي تسبق السنة المالية لإيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني²⁷، وينتهي بتوقيع قانون المالية للسنة من قبل رئيس الجمهورية في ديسمبر من العام ن-1.

في سياق تجسيد إصلاح تسيير المالية العمومية وتبني نهج التسيير المتمحور حول النتائج ستخضع عملية تحضير مشروع قانون المالية لتغييرات مهمة في مراحلها، وتحديد منظور مشروع قانون المالية يعتبر جزءاً من إطار ميزانياتي على المدى المتوسط²⁸، وتعريف مقترحات الميزانية التي هي محل حوار بين الفاعلين المعنيين، وصولاً لعملية التحكيم المسبق والتحكيم الذي يمكن أن يوجه عملية صنع القرار المالي، وأخيراً سوف تتوصل الصيغة النهائية لمشروع قانون المالية إلى صيغ جديدة للميزانية بحيث سيتم تقديم الإنفاق بطريقة متكاملة.

الجديد هو الأهمية التي سيتم إيلاؤها لمرحلة التخطيط الاستراتيجي كعملية في تحضير الميزانية للمدى المتوسط ودور الفاعلين الرئيسيين في ذلك، الأمر الذي يتطلب التشاور في مرحلة التخطيط في وقت مبكر ويمنح المسيرين وقتاً كافياً للتفاوض على مظاريف ميزانياتهم. كما سيتيح إمكانيات لمناقشات أفضل جودة خلال إجراء عملية التحكيم المسبق والتحكيم.

3-4: ترقية مبدأ الصدق الميزانياتي إلى مرتبة المبادئ العضوية

يتناول مبدأ صدقية الميزانية في نص المادة 70 من القانون 15-18 والتي نصت على "تقدم قوانين المالية مجموع موارد وأعباء الدولة بصفة صريحة، وتُقيم هذه الصراحة من خلال المعلومات والتقديرات التي يمكن أن تنتج عنها"²⁹، تقابل كلمة "صريحة" "sincère" والتي تعني الصدق أو صدقية، واستعمال المصطلح "صادقة" في نفس القانون عند تطرقه لصدق المحاسبة في نص المادة 65 منه "... يجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة، وتعكس بصفة مخلصه ممتلكاتها ووضعيتها المالية" كما تناوله في نص المادة 68 من نفس القانون عند التطرق للواجبات الملقاة على عاتق المحاسبين العموميين المكلفين بمسك حسابات الدولة، وتجدر الإشارة إلى تناول المشرع لذات المبدأ في سياق عرضه للتقارير الواجب إرفاقها للقانون المتضمن تسوية الميزانية من قبل مجلس المحاسبة بحيث أكد على أن عملية تصديق حسابات الدولة من قبل مجلس المحاسبة تراعى فيها المبادئ النظامية والصدق والوفاء³⁰.

ذكر هذا المبدأ في القانون العضوي الجديد ثلاث مرات " لكنه في الواقع يوطر كل مضامينه لأن الصديق يفترض أن يوطر المالية العمومية، فلا شرعية ولا استمرار للمال العام بدون صديق، فهو يعد من مقومات الشفافية وحكمة المالية العمومية، وقد تمت ترقيته إلى مرتبة قاعدة قانونية بفضل القضاء الدستوري الفرنسي الذي له سبق التنصيص عليه دستوريا وتكريسه على مستوى القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية سنة 2001 في مادته 27³¹.

3-5: تفعيل مبدأ الصديق المالي يعني بالضرورة صديق الاختصاص الميزانياتي

في هذا السياق عمل المشرع من خلال القانون 15-18 على تحديد النطاق أو الاختصاص الميزانياتي باعتداده عدد من القواعد التي تحمي المحتوى المادي للقوانين بهدف وضع إطار أفضل للقوانين المالية بتوسيع مجال اختصاصها من ناحية وحظر الاستخدام المستمر للأحكام غير المالية (فرسان المالية) من ناحية أخرى³².

- وسع المشرع محتوى قانون المالية عن طرق تضمين جوانب جديدة لتسيير المالية العمومية بالإضافة إلى الموضوعات التقليدية مثل الترخيص لموارد وميزانية الدولة وأعبائها³³، الترخيص بتحصيل الضرائب وتقييم منتجاتها³⁴، الترخيص بتأسيس أو بتحصيل الرسوم شبه الجبائية³⁵ إلزامياً في كل قانون مالية، وعلى وجه الحصر إلى ثلاثة موضوعات جديدة هي: تحديد كيفية إنشاء أو تحويل أو إعادة انتشار مناصب الشغل³⁶، توظيف المتوفرات المالية للدولة، وكذلك خصم وقبض السندات مهما كانت طبيعتها لصالح الدولة³⁷، وبالتالي فإن حق البرلمان في التدقيق في الشؤون المالية للدولة سوف يتوسع إلى حد كبير، ما سيعزز من المجال الحصري لقوانين المالية.

- حظر الاستخدام المفرط للأحكام غير المالية أو ما يعرف بظاهرة فرسان المالية فنص المشرع صراحة على حظر هذه الممارسات في المادة 9 منه بقوله " لا يمكن إدراج أي حكم ضمن قوانين المالية ما لم يتعلق بموضوع هذه القوانين."، وهي الممارسة التي عرفت انتشار واسعاً في ظل القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم بالقانون 89-24 خاصة المادة 67 التي نصت على "... يُميز في مشروع قانون المالية بين الأحكام التشريعية الدائمة والأحكام ذات الطابع المؤقت ويعد كل حكم يقترح دون تحديد مدة تطبيقه صراحة حكماً ذا طابع دائم"، حيث أدت الممارسة المستمرة لهذه التقنية إلى تعديل طال أحكام القانون الإطار للمالية العمومية 84-17 ذاته³⁸. الأمر الذي دفع المشرع لتجاوز هذا الغموض المتسبب في انتشار أحكام غير مالية أسهمت في المساس بالاستقرار القانوني والتأثير على مناخ الأعمال، وبالتالي كانت لها تأثيرات على تسيير المالية العمومية بالنص صراحة على حظر اللجوء لاستخدام هذه التقنية.

ثانياً: إيداع مشروع قانون المالية للسنة بنيته والمصادقة عليه

جاء في عرض الأسباب الداعية لإصلاح القانون المتعلق بقوانين المالية 84-17 الرغبة في مواكبة التطورات الحاصلة في المجال السياسي والاقتصادي بإصلاح الدولة، وتحديث المالية العمومية التي تفرض

إعادة النظر في العلاقة بين الحكومة والبرلمان سعياً لمسايرة التوجه نحو تبني مبادئ الحوكمة الجيدة في تسيير الاقتصاد والمالية العمومية³⁹، وهنا جاء القانون العضوي 15-18 كاستجابة للتطور الحاصل في دور الدولة وعلاقات السلطات الثلاث فيها، والتي تعكسها بوضوح المالية العمومية⁴⁰.

تبدأ هذه المرحلة بإيداع مشروع قانون المالية لدى أمانة المجلس الشعبي الوطني، وتعتبر الفترة التي يتم فيها مناقشة مشروع قانون المالية مهمة للممارسة السلطة التشريعية اختصاصاتها المالية، ومن المفترض أن تتحول قبة البرلمان فيها إلى ساحة للنقاش بين ممثلي السلطة التنفيذية والبرلمان، والأغلبية والمعارضة، يتم إحالة المشروع إلى لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني التي تعتبر المركز الرئيسي للعلمية التشريعية في جانبها المالي يحكمها نص الدستور في مادته⁴¹ 137، والمادة 09 القانون العضوي 15-16-12⁴².

1: محتوى مشروع قانون المالية للسنة

يتكون مشروع قانون المالية للسنة من عنصرين الجانب القانوني المتمثل في جزأي قانون المالية، والجانب المالي المتمثل في الجداول الملحقه لقانون المالية⁴³.

يشير نص المادة 73 من القانون العضوي 15-18 إلى الجانب القانوني في مشروع قانون المالية للسنة⁴⁴، وتناولت الفقرة الأخيرة من المادة 73 من القانون العضوي 15-18 الجانب المالي لمشروع قانون المالية للسنة في الجزء الرابع من خلال مجموعة من الجداول⁴⁵.

1-1: نحو تجسيد الرخصة الميزانية للبرلمان

سعى المشرع من خلال القانون 15-18 ليكرس التوجه العام نحو تبني تسيير عمومي متمحور حول النتائج والبحث عن الفعالية بمحاولة تبني بعض المتطلبات التي تنتج عن اعتماد إطار ميزانياتي متمحور حول الأداء موجه بالنتائج، وإثراء الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية، وتوسيع نطاق الرخصة الميزانية وتحديد محتواها، وتأطير ممارسات الضبط الميزانياتي، وكذلك إدخال رقابة الأداء.

لرخصة الميزانية أهمية كبيرة تتعلق بأهمية المجال المالي والمحاسبي للدولة لذا وجب على الحكومة الحصول عليها من البرلمان باعتباره ممثلاً لإرادة الشعب قبل مباشرة عملية التنفيذ سواء تحصيلاً أو إنفاقاً، وفي هذا الإطار نجد الترخيص بتحصيل الإيرادات مكرساً بالكامل في نص المادة 16 من القانون 15-18 إذ تمنح الترخيص سنوياً بتحصيل الضرائب والحقوق والرسوم، وكذا مختلف أنواع المساهمات والمداهيل والحواصل الأخرى لفائدة الدولة، كما يتم تقييم الحاصل منها وبعدها ويصحح عند الحاجة بموجب قانون المالية التصحيحي⁴⁶.

أما بخصوص الترخيص للإنفاق فإن المشرع من خلال القانون 15-18 يتجه نحو التكريس التام والكامل لمفهوم أعباء الميزانية بتخصيص الفرع الجزئي الأول لها تحت مسمى رخص الميزانية⁴⁷، وهو يكرس بشكل واضح هذا المبدأ في القانون الجزائي، وهذا الاعتماد هو ترخيص في الميزانية للإنفاق، ولكنه لا يعني الالتزام بالإنفاق، إذ يتم تضيق نطاق ترخيص الميزانية الخاص بالنفقات وفقاً لما إذا كانت تحد من

الاعتمادات حصرية أو غير حصرية، ويختلف نطاق ترخيص الميزانية عن النفقات وفقاً لما إذا كانت اعتمادات دفع مع صلاحية لمدة عام واحد أو رخص التزام تظل صالحة لفترة غير محددة من الوقت. من المعلوم أن الاعتماد هو ترخيص في الميزانية للنفقات، لكن الترخيص لا يعني الالتزام بالإنفاق تحت طائلة انتهاك ومخالفة القانون، ليتم ترك بعض السلطة التقديرية للإدارة للحكم على صواب القيام بالإنفاق من عدمه، على الرغم من أن هذا مصرح ومرخص به في قانون المالية. ولتجنب حالات قيام الأمرين بالصرف باستهلاك الاعتمادات مخافة تخفيض ميزانياتهم في السنة المقبلة أتاح المشرع نقل اعتمادات الدفع المتوفرة في باب نفقات الاستثمار لبرنامج ما بعد أقصى قدره 5% من الاعتماد الأولي بشرط أن لا يتسبب في تدهور التوازنات الميزانية والمالية⁴⁸ بهدف الحد من حالات التبذير وإهدار المال العام.

تناولت المادة 31 من القانون 15-18 الاعتمادات المالية التي تكون حصرية أو تقييمية فلا يمكن الالتزام بصرف أو دفع النفقات المتعلقة بالاعتمادات المالية الحصرية إلا في حدود الاعتمادات المالية المفتوحة، وتُفيد النفقات المتكفل بها عن طريق اعتمادات مالية تقييمية عند الحاجة بمبلغ يفوق الاعتمادات المفتوحة وتتم تسويته بتحويل أو نقل الاعتمادات المالية المتوفرة أو بتقييدها في حساب النتائج مع وجوب إبلاغ البرلمان فوراً بأسباب اللجوء لتجاوز الاعتمادات، ويعتبر هذا مساساً بالرخصة الميزانية البرلمانية.⁴⁹ رخص نفقات الميزانية ستأخذ شكلاً موحداً في القانون 15-18 من رخص الالتزام ومن اعتمادات الدفع، وتمثل رخص الالتزام الحد الأقصى للنفقات التي يمكن الالتزام بها وتبقى سارية للسنة الموالية عند الحاجة فيما يخص نفقات الاستثمار⁵⁰.

1-2: تمديد أجل إيداع مشروع قانون المالية للسنة

جاءت نصوص القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 15-18 بعد مخاض طويل لمشروع تحديث أنظمة الميزانية، وهدف لإصلاح إطار تسيير المالية العمومية بوجه عام، وقد حرص المشرع من خلاله على تجاوز اختلالات عرفها القانون 84-17، إذ تم تمديد أجل إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني بأسبوع واعتبار تاريخ السابع من أكتوبر كأقصى حد من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية للسنة⁵¹، وهو ما يعني إضافة أسبوع للحكومة وللوزير المكلف بالمالية لتحضير مشروع قانون المالية.

2: الدور المحدود لمناقشة البرلمان لمشروع قانون المالية والاقتصار على المصادقة

يهدف المشرع بتبنيه للقانون العضوي 15-18_ بالإضافة إلى تغيير طرق عرض وتقديم مشروع قانون المالية، وتكريس مبدأ الصدق_ إلى تعزيز صلاحيات البرلمان في المجال الميزانياتي وتحريره من هيمنة السلطة التنفيذية واحتكارها له.

1-2: المناقشة البرلمانية المحدودة لمشروع قانون المالية للسنة

لمناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية يجب توافر بعض القواعد الإجرائية، فنصت المادة 114 من التعديل الدستوري 2020 " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. كل من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، والنظام الداخلي للبرلمان يحدد أشكال التصويت دون إشارة إلى أنماط وإجراءات التصويت حسب نص المادة 29 من القانون العضوي 16-12 وتناولت المواد 30 و31، 32 و33 منه تفصيل أشكال التصويت. وتطرق المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لمسألة نصاب التصويت، حيث يتم التصويت في مرحلتين، المناقشة العامة ومناقشة مادة بمادة⁵²، بعد التصويت عليه يحال النص المتضمن مشروع قانون المالية إلى مجلس الأمة لمناقشته والتصويت عليه، "لم يحدث أن امتنع مجلس الأمة من التصويت على قانون المالية، أو أبدى تحفظاً على مادة واحدة منه"⁵³، كما لم يحصل في تاريخ التجربة التشريعية في الجزائر أن تم رفض اعتماد الميزانية من طرف النواب لأن ذلك سيؤدي لعرقلة نشاط الحكومة من حيث تسيير وتجهيز المرافق العمومية، إضافة لوجود قيد الأجل الزمني المتمثل في 75 يوم من تاريخ إيداعه تحت طائلة إصداره من قبل رئيس الجمهورية بأمر⁵⁴.

2-2: سلطة مقيدة لإدخال تعديلات على مشاريع قوانين المالية للسنة من قبل البرلمان

تثير مسألة إدخال تعديلات على مشروع قانون المالية من عدمها من قبل البرلمان انقسام آراء المختصين في مجال المالية العمومية في الجزائر إلى رأيين: بين قائل بحقه في إدخال تعديلات جزئية على مشروع قانون المالية، ومن قائل بعدم امتلاكه حق إدخال تعديلات عليه ولكل رأي حججه ومبرراته⁵⁵. يشترط دستوريا لإدخال أي تعديل على مشروع قانون المالية من النواب تقديم تدابير لزيادة إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي، على الأقل، المبالغ المقترح إنفاقها، كما أن هنالك شروطا جاءت في القانون العضوي 16-12 تحدد من لهم الحق في اقتراح تعديلات وهم: الحكومة، لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، وعشرة نواب من المجلس الشعبي الوطني، ومراعاة الشروط الشكلية والموضوعية⁵⁶ للتقدم باقتراحات تحتفظ فيها الحكومة بوضع مهيم على اعتبار عدم قدرة النواب على تجاوز الشرط المالي لقبول التعديل المتمثل في تقديم تدابير من شأنها المحافظة على التوازن المالي لمشروع قانون المالية.

تحول الشروط الشكلية والموضوعية المشار إليها سابقا من إحداث تعديلات على مشروع قانون المالية رغم مبادرة المعارضة ولو رمزيا القيام بذلك، مثال ذلك ما قامت به المعارضة البرلمانية عند مناقشة مشروع قانون المالية والميزانية لسنة 2016، وفشلها في الوصول لذلك⁵⁷، بفعل سيطرة الجهاز التنفيذي بفعل آلتها التصويتية داخل المكتب، وفي اللجان والقاعة، أثناء المناقشات وعلى مستوى جلسات التصويت⁵⁸.

نشير إلى الحق الممنوح للحكومة ممثلة في الوزير المكلف بالمالية باقتراح تعديلات على مشروع قانون المالية في أي وقت ما لم يتم التصويت على المادة المتعلقة بها⁵⁹، وتكون تعديلاتها مقدمة في التصويت

على تعديلات النواب، ما يؤكد هيمنة الحكومة على البرلمان في عملية التشريع خاصة المجال المالي والميزانياتي⁶⁰.

2-3: اشتراط موافقة الحكومة على التعديلات

إضافة إلى تمتع الحكومة والوزير المكلف بالمالية بإدخال تعديلات على مشروع قانون المالية مقدمة على مقترح تعديلات النواب، تتمتع الحكومة بسلطة تقديرية واسعة في قبول أو رفض التعديلات المقدمة من النواب بداعي المحافظة على التوازن المالي لمشروع قانون المالية.

كما حصر المشرع عملية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء المعنية بحل الخلاف الذي قد يطرأ بين غرفتي البرلمان في الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، مما يعتبر إشراكا للحكومة في العملية التشريعية بالنظر لأهميته في تحريك عملها وتوقف وجودها عليه باعتبارها لجنة مؤقتة⁶¹، ورغم أن المشرع حدد مدة استدعائها بـ15 يوما من وقوع الخلاف، والتي كانت قبل هذا مفتوحة ومتروكة لتقديرها للسلطة التقديرية للحكومة، لكن في المقابل يبقى لهذه الأخيرة سلطة تقديرية واسعة في ظل عدم تمكين رئيسي الغرفتين من إمكانية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء⁶².

2-4: نظام التصويت الإجمالي على مشروع قانون المالية.

تخضع عملية التصويت على مشروع قانون المالية للسنة للتصويت الإجمالي، حيث تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة موضوع تصويت إجمالي، ويبقى التصويت على النفقات مهما كانت طبيعتها بما فيها تلك المتعلقة بالحسابات الخاصة موضوع تصويت إجمالي⁶³، من الواضح أن هذا التوجه يتعارض مع الهدف الرئيسي للقانون العضوي المتمثل في إرساء نهج تسيير متمحور حول النتائج وتبني ميزانية برامج يشكل البرنامج وحدة التخصيص والتوزيع والتنفيذ للاعتمادات المالية فيها.

الخاتمة

يمثل مشروع قانون المالية للسنة أهمية بالغة باعتباره يعكس الخيارات السياسية والاقتصادية والمجتمعية للدولة، لذا تجسد عملية تحضيره وإعداده ثم عرضه ومناقشته والمصادقة عليه ملامح السياسة المالية العمومية للحكومة، في هذا السياق جاء القانون العضوي 15-18 كثمرة لمسار إصلاح امتد لثلاثة عقود، وهدف لتحقيق تحول في عملية صناعة القرار المالي العمومي نحو تجسيد إصلاح إطار تسيير المالية العمومية وتوجيهه نحو النتائج، وتعزيز شفافيتها وجعل القرار المالي في صميم المناقشة البرلمانية.

يؤسس القانون العضوي 15-18 للإطار العام الذي تسجل فيه مشاريع قوانين المالية، وكذا الكيفيات المتعلقة بتحضيرها ومناقشتها ثم المصادقة عليها، وهو التسيير المتمحور حول النتائج استنادا لبرامج محددة الأهداف وفقا لغايات المصلحة العامة.

- يسعى المشروع إلى تكريس المزيد من الشفافية في تسيير المالية العمومية، بالانتقال إلى التسيير المتمحور حول على النتائج ما سيؤدي إلى تحديث طرق عرض مشروع قانون المالية للسنة، وتحديث تبسيط وإثراء الوثائق المرفقة به، وكذا بإدخال نظام تصنيف جديد للإتفاق العمومي.

- نص المشروع على تعزيز الجانب الإعلامي للبرلمان في المسائل المالية بالنص على مرحلة تشاور سابقة لتقديم مشروع قانون المالية للسنة، وتعديل في دورة الميزانية وتقنيات تحضيرها، وكذا ترقية مبدأ الصدق الميزانياتي إلى مرتبة المبادئ العضوية ما سيعزز موثوقية وصدق حسابات الدولة باعتباره أحد مقومات الشفافية وحكمة المالية العمومية.

- الحكم على مدى نجاح القانون العضوي 15-18 في تجسيد مقتضيات التحول المنشود نحو التسيير المتمحور حول النتائج الذي تم تأسيس إطار تسيير المالية العمومية عليه، وتعزيز دور البرلمان في المجال المالي يبقى سابق لأوانه، لكن المؤكد أن التطبيق العملي له سيشكل تحديا حقيقيا للإدارة العمومية وموظفيها أولا بالنظر لمقاومتهم لهذا التحول حفاظا على امتيازهم، ثم لباقي الفاعلين في المجال المالي ثانيا، الذين تقييدهم روابط التبعية والطابع الريعي للدولة والاقتصاد، ما يجعل مساهمتهم محدودة، يقيد بها النص وتحكمها الزبائنية لغياب الاستقلالية.

وعليه من الضروري القيام بما يلي:

- تفعيل دور البرلمان بمنح صلاحيات أوسع للجنة المالية والميزانية في إعداد مشروع قانون المالية.
- تعديل القانون العضوي 16-12، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وتعجيل المصادقة على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بما يتوافق مع التعديل الدستوري 2020 والقوانين العضوية الصادرة بمقتضاه.

- تخفيف الشروط الواردة على حق النواب في إيداع اقتراح تعديلات على مشروع قانون المالية، وكذا المصادقة عليها.

- يرتبط تجسيد الدور الفعال للبرلمان بشرعيته أولا، بتكوين وكفاءة ممثليه التي تتعلق هي الأخرى بدرجة استقلاليتهم ثانيا، وهذا يحيل إلى ضرورة إصلاح الدولة بتمكين الكفاءة على الولاء، والصالح العام على الخاص بمعنى عقد اجتماعي جديد.

الهوامش:

¹ القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية، ج ر ع 28، المؤرخة في 10/07/1984 المعدل والمتمم.

² سجل التقرير التمهيدي لمشروع القانون المتضمن القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية المعروض على المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 23 ماي 2018 أنه جاء بناء على توصيات المؤسسات المالية الدولية وهو ما اعتبره النائب بالمجلس الشعبي الوطني " حمداوش ناصر " انتقاصا للنضالات الوطنية الداخلية ووضعها على الهامش". أنظر في هذا: الجريدة

الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الثامنة، دورة البرلمان العادية 2017_2018، الجلسة العلنية لمناقشة مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية بتاريخ 23 ماي 2018، الجزء الأول، عدد 74، ص 17.³ مرسوم رئاسي رقم 01-140 المؤرخ في 06/06/2001 المتضمن اتفاق القرض الموقع في 18/04/2001 بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع عصرنة المنظومات الخاصة بالميزانية، ج ر ع، 31. الصادرة بتاريخ 06 جوان 2001.

⁴ القانون رقم 15-18 المؤرخ في 2/09/2018 المتضمن قوانين المالية، ج ر ع 53 الصادرة بتاريخ 02/09/2018.⁵ تناولها التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 140.

⁶ وزارة المالية الجزائرية، المديرية العامة للميزانية، مشروع قانون عضوي يتعلق بقوانين المالية، عرض الأسباب، 2018، ص 1.

⁷ بصدر التعديل الدستوري لسنة 1996 الناص على استحداث نوع جديد من القوانين تحت مسمى القوانين العضوية وتحديد المجالات القانونية التي تصنف تحتها، والتي من بينها مجال القوانين المتعلقة بقوانين المالية، ونتيجة لذلك ثار نقاش حول الطبيعة القانونية للقانون 84-17، تعددت فيه وانقسمت إلى فئتين الأولى تدرجه ضمن فئة القوانين العادية بسبب عدم نص المؤسس الدستوري على منحه صفة العضوية بشكل صريح، في حين ترى الفئة الثانية بإكسابه صفة القوانين العضوية بأثر رجعي. أنظر في هذا: أمالو نبيل، خصوصيه قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، فرع الدولة المؤسسات العمومية، كلية الحقوق - جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006/2007، ص 75.

⁸ حسب نص المادة 06 من القانون العضوي 15-18.

⁹ تنص المادة الثانية من القانون 15-18 على " يعد قانون المالية بالرجوع إلى تأطير وبرمجة الميزانية كما ما هو محدد في المادة 5 من هذا القانون، ويساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، انطلاقا من أهداف محددة واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة والتي تكون موضوع تقييم".

¹⁰ نزيه عبد المقصود محمد مبروك، شفافية الموازنة العامة للدولة، أهميتها وآليات تعزيزها، كلية الشريعة والقانون طنطا، جامعة الأزهر، مصر، 2015، ص 752.

¹¹ حسب نص المادة 18 من القانون 15-18 " تنص قوانين المالية دون سواها على الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وكيفيات تحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها وكذا في مجال الإعفاء الجبائي"، كما جاء في نص المادة 20 " لا يمكن تأسيس أو تحصيل الرسوم شبه الجبائية إلا بموجب حكم من أحكام قانون المالية..." كما نصت المادة 9 من القانون 15/18 " لا يمكن إدراج أي حكم ضمن قوانين المالية ما لم يتعلق بموضوع هذه القوانين".

¹² حسب نص المادة 30 من القانون 15-18.

¹³ حسب نص المادة 75 من القانون 15-18.

¹⁴ حسب نص المادة 29 من القانون 15-18.

¹⁵ Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, jean-pierrelasale, finances publiques, L.G.D.J, lextenso : 10 edition, 2010, p.355.

¹⁶ تومي سلامي، مشروع عصرنة أنظمة الميزانية...نحو ترشيد الإنفاق العمومي، مجلة دراسات، العدد الاقتصادي، جامعة الأغواط، عدد 17 جوان، 2012، ص 158.

¹⁷ حسب نص المادة 75 من القانون 15-18.

¹⁸ حسب نص المادة 76 من القانون 15-18.

¹⁹ حسب نص المادة 87 من القانون 15-18.

²⁰ حسب نص المادة 88 من القانون 15-18.

²¹ ifm, Algeria: Report on the Observance of Standards and Codes - Fiscal Transparency Module, report n°05/68, february 2005, p 26. on site <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr0568.pdf>. p26. Consulté le :26/08/2019
²² حسب نص المادة 72 من القانون 15-18 "تعرض الحكومة أمام البرلمان قبل نهاية الثلاث الأول من السنة المالية، في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة تقريراً حول تطور وضعي الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية، يحتوي على:

- عرض التوجيهات الكبرى لسياستها الاقتصادية والميزانية،

- تقييم على المدى المتوسط لموارد وأعباء الدولة،

- يمكن أن يكون هذا التقرير محل مناقشة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة "

²³ حسب نص المادة 69 من القانون 15-18.

²⁴ حسب نص المادة 11 من القانون 15-18.

²⁵ تمت الإشارة إلى أن هذا الاختصاص يمارسه وزير المالية في المرسوم رقم 94/95 المؤرخ في 15/02/1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية، ج ر ع 15.

²⁶ نصت المادة 69 من القانون العضوي 15-18 صراحة على أن الوزير المكلف بالمالية يقوم بتحضير مشاريع قوانين المالية تحت سلطة الوزير الأول، في حين أغفل القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية هذا الجزئية المهمة من ناحية ترتيب المسؤولية السياسية.

²⁷ حسب نص المادة 71 من القانون 15-18 التي تنص على "يودع مشروع قانون المالية للسنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 07 أكتوبر، كحد أقصى من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، ويضم مواداً تتناول في صيغة صريحة، الأحكام القانونية الجديدة أو المعدلة."

²⁸ بموجب نص المادة 02 من القانون 15-18 يُعد قانون المالية بالرجوع إلى تأطير وبرمجة الميزانية وفق نص المادة 05 منه التي تنص على " يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة يجب أن يندرج إعداد ميزانية الدولة والمصادقة عليها وتنفيذها ضمن هدف تغطية دائمة تتماشى مع الإطار الميزانياتي متوسط المدى "

²⁹ وتمت ترجمتها في النسخة الفرنسية للقانون ذاته " Les Lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent en découler "

³⁰ حسب نص المادة 87 من القانون 15-18 التي تنص على "...تقرير يتعلق بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء، ويدعم هذا التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض."

³¹ تنص المادة 27 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001: "... يجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة، صادقة وأن تعطي صورة صادقة عن أملك الدولة ووضعها المالي"، أنظر في هذا: أضراف عبد النبي، مبادئ الميزانية على ضوء مشروع القانون التنظيمي للمالية الجديد، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المغرب، العدد 11، أكتوبر 2015، ص49.

³² حسب نص المادة 09 من القانون 15-18.

³³ حسب نص المادة 14 من القانون 15-18.

³⁴ حسب نص المادة 16 من القانون 15-18.

³⁵ حسب نص المادة 20 من القانون 15-18.

³⁶ بموجب نص المادة 22 من القانون 15-18.

³⁷ حسب نص المادة 59 من القانون 15-18.

³⁸ تم ذلك في مناسبتين من خلال إدراج المشرع ضمن قانون المالية لسنة 1994 في مادته 133 من المرسوم التشريعي رقم 93-18 المؤرخ في 1993 المتضمن قانون المالية 1994، ج ر ع 88 المؤرخة في 1993/12/30 لتعديل على المادة 48 من القانون 84-17، كم أدرج المشرع في نفس القانون للمالية لسنة 1994 في المادة 133 من نفس المرسوم تعديلا للمادة 2 من القانون رقم 88/05/12 المؤرخ في 1988/01/12 المعدل والمتمم للقانون 84-17.

³⁹ وزارة المالية الجزائرية، المديرية العامة للميزانية، مشروع قانون عضوي يتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق، ص1.
⁴⁰ يرى Philippe BEZES "أن السلطة المالية تشكل مركز توازن السلطات لأنها قبل أن تكون علما، أو تشير إلى ممارسة أو تقنية، ... فإنها تدل على علاقات السلطة " أنظر في هذا:

Philippe bezes, pour une histoire de la régulation des finances publiques : le regard d'un politiste, dans philipebezès. Florence descamps, sebastienkott, luciletallineau (dir.), l'invention de la gestion des finances publiques. Elaboration et pratiques du droit budgétaire et comptable au xixesiecle (1815-1914), Comité pour l'Histoire économique et financière, 2013, (3-46), p15.

⁴¹ حسب نص المادة 137 من التعديل الدستوري 2020، ويقابلها نص المادة 134 من التعديل الدستوري 2016.

⁴² القانون العضوي 12/16، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ع، 50، المؤرخة في 2016/08/25.

⁴³ دنيدي يحي، المالية العمومية، الطبعة الثانية، دار الخلدونية، 2014، الجزائر، ص ص 97-90

⁴⁴ حيث يتضمن الأجزاء التالية:

- الجزء الأول يتضمن الأحكام المتعلقة بالتزخير السنوي لتحصيل الموارد وتخصيصها، وكذا مبلغ الموارد المتوقعة من طرف الدولة التي من شأنها السماح بتغطية العمليات الميزانية والمالية للدولة.

ويحدد الجزء الثاني:

1- بالنسبة للميزانية العامة حسب كل وزارة ومؤسسة عمومية، مبلغ الالتزام واعتماد الدفع.

2- مبلغ اعتمادات الدفع وعند الاقتضاء رخص الالتزام لكل حساب من حسابات التخصيص الخاص،

3- سقف المكشوف المطبق على الحسابات التجارية.

ويتضمن الجزء الثالث:

1- رخصة منح ضمانات الدولة وتحديد نظامها،

2- رخصة التكفل بالديون غير وتحديد نظامها،

3- الأحكام المتعلقة بوعاء ونسبة وكيفيات تحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها. ويجب ألا تؤثر هذه الأحكام على التوازن الميزانياتي المعرف في المادة 3 من هذا القانون.

4- كل حكم يتعلق بالمحاسبة العمومية وتنفيذ ورقابة الإيرادات والنفقات العمومية

⁴⁵ حسب نص المادة 73 الفقرة الأخيرة من القانون العضوي 15-18.

⁴⁶ حسب نص المادة 17 من القانون 15-18.

⁴⁷ حسب نص المادة 23 من القانون 15-18.

⁴⁸ حسب نص المادة 36 من القانون 15-18.

⁴⁹ حسب نص المادة 31 من القانون 15-18.

⁵⁰ حسب نص المادة 30 من القانون 15-18.

⁵¹ حسب نص المادة 71 من القانون 15-18.

⁵² حسب نص المادة 32 من القانون العضوي 16-12.

⁵³ العبداني سهام، قانون المالية بين اختصاص السلطتين التنفيذية والتشريعية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص المالية العامة والتشريع الضريبي، جامعة علي لونيبي، البلدة 02، 2018/2019، ص 204.

⁵⁴ حسب نص المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ويقابلها نص المادة 9/138 من التعديل الدستوري 2016، والمادة 1/44 من القانون العضوي 16-12.

⁵⁵ حيث يرى الأول: أن البرلمان لا يحق له إجراء تعديلات جزئية على مشروع قانون المالية، فيما أن يقبله كاملا بما فيه، أو أن يرفضه كاملا مستندين في ذلك لكون المشروع يمثل بناء متكامل يمكن أن تؤدي التعديلات المراد إدخالها عليه للإخلال بهذا التكامل والتوازن، إضافة إلى الخشية من سعي بعض النواب من وراء إدخال التعديلات لتحقيق مصالح حزبية وإرضاء الناخبين على حساب المصلحة العامة.

ويرى الثاني: أن البرلمان يملك الحق في إدخال تعديلات على مشروع قانون المالية مستندين لكون الواقع العملي لم يطرح إشكاليات بخصوص قانون المالية، فالمجلس الشعبي يدخل تعديلات على مشروع الحكومة ومجلس الأمة لم يعترض على النص المصوت عليه في ذلك المجلس، ويقتصر دوره على إبداء توصيات لمشروع قانون المالية للسنة المقبلة. أنظر في هذا بلقالم مراد، النظام القانوني لتعديل مشاريع قوانين المالية في البرلمان الجزائري، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 21، جانفي 2019، ص 124.

⁵⁶ حددتها المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والمادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ونظمتها المادة 28 من القانون العضوي 16/12 والمادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والتعليم العامة رقم 09 المؤرخة في 12 جويلية 2000 المتعلقة بتقديم التعديلات عن اقتراحات ومشاريع القوانين، صادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني الجزائري.

⁵⁷ إذ أسقط مكتب المجلس الشعبي الوطني 22 تعديلا للنواب، ورفض هؤلاء المادة 71 من المشروع وتحفظوا على مسار دراستها وخاصة متابعة عمل لجنة المالية والميزانية وتقاريرها (التمهيدي والتكميلي).

⁵⁸ طارق عشور، فعالية أداء البرلمان العربية: المعوقات وآليات تفعيل دراسة حالات الجزائر، المغرب والكويت، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة باتنة 01، 2017/2018، ص 159.

⁵⁹ حسب نص المادة 61/1 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

⁶⁰ حسب نص المادة 35 من القانون العضوي 16/12 أنظر في هذا: مزيان الوناس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص 146.

⁶¹ حسب نص المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ويقابلها نص المادة 138 من التعديل الدستوري 2016.

⁶²لتفاصيل أكثر أنظر في هذا: بلقال مراد، ممارسة التحضير التشريعي لمشروع قانون المالية في النظام الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام بكلية الحقوق والعلوم السياسية بودود -جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، 2021. ص274 ومايليها.

⁶³حسب نص المادة 77 من القانون 15-18.